

EVROPSKÝ SEMESTR – TEMATICKÝ PŘEHLED

KVALITA VEŘEJNÉ SPRÁVY

1. ÚVOD

Veřejná správa odráží institucionální základy způsobu, jakým jsou země řízeny¹. Veřejná správa řeší potřeby společnosti a funguje na základě organizačních struktur, procesů, rolí, vztahů, politik a programů. Vytváří udržitelnou ekonomickou prosperitu², sociální soudržnost a dobré životní podmínky lidí³. Ovlivňuje sociální důvěru a vytváří podmínky pro tvorbu veřejných hodnot⁴.

Instituce hrají zásadní roli při stanovování správných pobídek, snižování nejistoty a umožňování prosperity v dlouhodobém měřítku. Nedostatky ve fungování veřejné správy mohou vytvářet významné překážky fungování jednotného trhu,

investic na regionální a místní úrovni⁵ i inovací.

Některé země EU se důsledně vědomě snaží posílit výkonnost svých správních orgánů; u jiných je nezbytné, aby přehodnotily stavební prvky svého administrativního systému. Současná rychlost sociálních, technologických a ekonomických změn vyžaduje, aby se všechny orgány veřejné správy přizpůsobovaly novým skutečnostem.

EU podporuje úsilí v této oblasti pomocí financování, technických standardů a nástrojů, analýzy, vzájemné výměny, poradenství a technické pomoci (viz příloha 1).

Tento přehled se týká horizontálních aspektů fungování veřejné správy. Zabývá se dosahováním výsledků a zlepšováním odpovědnosti, tvorby politik, struktur a procesů, lidských zdrojů a poskytování služeb. Souvisejícími aspekty veřejné správy, jako je udržitelnost veřejných financí, korupce, účinné systémy soudnictví a daňové systémy a daňová správa, se zabývají samostatné přehledy.

¹ Holmberg S. a Rothstein B., *Good Government: The Relevance of Political Science*, Edward Elgar Publishing, 2012.

² Kaufmann, D. Kraay, a Zoido-Lobaton, *Governance Matters*, Policy Research Working Paper 2196.

³ Hallerod B, Rothstein B, Nandy S, Daoud A., *Bad governance and poor children: a comparative analysis of government efficiency and severe child deprivation in 68 low- and middle-income countries*, World Development, srpen 2013, 48:19-31.

⁴ Veřejná hodnota je taková hodnota, kterou sdílejí všichni aktéři ve společnosti: občané, podniky, organizace i neformální skupiny. Je výsledkem všech rozhodnutí o přidělování finančních prostředků, která přijaly všechny zúčastněné strany ve společnosti jako celku.

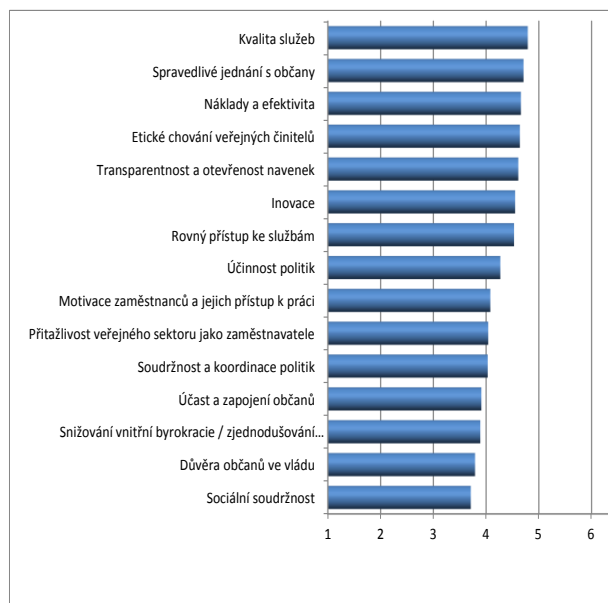
⁵ Výbor regionů, *Results of the CoR online consultation on obstacles to investments at local and regional level*, sekretariát Komise pro hospodářskou politiku (ECON), Brusel, září 2016.

2. NEJDŮLEŽITĚJŠÍ VÝZVY

2.1. Úspěchy a omezení nedávného reformního úsilí

Za poslední dvě desetiletí reforem v členských státech se poněkud zlepšila nákladová efektivita a účinnost veřejné správy. Celkově se instituce stávají

Obrázek 1 – Výsledky reformy⁶



Zdroj: Hammerschmid a kol⁷.

Nedošlo k dostatečnému zlepšení z hlediska spolupráce v partnerství a v rámci sítí.

Důvody tohoto střídavého pokroku lze analyzovat jen s obtížemi, neboť systémové hodnocení výsledků reformy bývá často podceňováno, a proto je omezené⁸. Kromě toho byla provedena jen nedostatečná srovnávací analýza mezi zeměmi, oblastmi politik a správními

otevřenějšími a transparentnějšími a zvyšuje se přístup k službám a jejich kvalita. Všechny aspekty, jako je například důvěra občanů ve vládu, sociální soudržnost a rovněž přitažlivost veřejného sektoru jako zaměstnavatele, se ale zhoršily.

organizacemi s ohledem na zkušenosti s reformami a jejich úspěch⁹.

Řada reformních iniciativ v celé Evropě se zaměřuje na reorganizaci formálních struktur a postupů. Často jsou řízeny odshora dolů, odrážejí politickou nebo rozpočtovou logiku a někdy zanedbávají rozvoj lidského potenciálu, přehodnocování vládních opatření nebo změny správní kultury. Vedoucí pracovníci veřejné správy se často potýkají s nízkou úrovní autonomie. Instituce jsou zřídka podněcovány k tomu, aby pěstovaly schopnost vnitřní reflexe, poučily se z neúspěchu nebo prováděly inovace. V celé řadě zemí měla zdoluhavá a intenzivní formální restrukturalizace za následek celkovou únavu z reforem.

Členské státy, které vstoupily do EU po roce 2004, provedly zásadní správní reformy v rámci přípravy na členství v EU. Jejich cílem bylo modernizovat tvorbu politik, zlepšit efektivní koordinaci a vytvořit veřejnou správu založenou na zásluhách, která by byla schopna přilákat a udržet kvalifikované pracovníky.

Několik let po přistoupení však mnoho těchto zemí ztratilo dynamiku¹⁰. Celá řada aspektů administrativní změny zůstala i nadále křehká a roztržitá. Udržitelnost byla často ohrožena nedostatkem politického konsenzu o podstatě a směru, neschopností řešit související politizaci a slabými, nestabilními ústředními vládními institucemi. Vzhledem k neexistenci

⁶ Od 1 = výrazné zhoršení po 7 = výrazné zlepšení.

⁷ Hammerschmid, Gerhard, a kol., *Trends and Impact of Public Administration Reforms in Europe: Views and Experiences from Senior Public Sector Executives*, COCOPS European Policy Brief, 2013.

⁸ Hammerschmid, Gerhard, ed., a kol., *Public Administration Reforms in Europe – The View from the Top*, Elgar, 2016.

⁹ Peters, B. G. a Pierre, J., *Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research*, Governance, 30, 2017, 11–16.

¹⁰ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, *The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession*, SIGMA Paper č. 44. OECD, Paříž, 2009.

profesionálního nestranného vrcholového vedení, které by modernizaci řídilo, zůstala řada legislativních změn jen prázdnou skořápkou, neboť po nich nenásledovalo převedení do praxe¹¹.

2.2. Výkonná kapacita

Indikátory udržitelné správy¹² se zabývají schopností vlád provádět spolehlivé politiky, jakož i kompetencemi sociálních aktérů v oblasti participace a dohledu. Odhalují existenci značných rozdílů v rámci EU z hlediska výkonné kapacity a odpovědnosti. Významný počet zemí v praxi dosud téměř nevyužívá svá formální uspořádání pro lepší tvorbu politik.

Nejslabší strategické plánování a koordinaci vykazují Řecko, Kypr a Maďarsko. Nejlepší začlenění do procesu politiky zaznamenalo Dánsko, Finsko a Spojené království. Významný počet zemí dosud využívá při rozvoji politik podklady jen v omezené míře a je třeba výrazně zlepšit kvalitu pravidelnosti hodnocení dopadu (RIA). Větší zapojení občanské společnosti a akademické obce do rozvoje a hodnocení politik může posílit kvalitu politik v Řecku, Maďarsku a Rumunsku.

Celkově čtrnáct členských států EU vykazuje klesající trend celkového indexu správy (Estonsko, Chorvatsko, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Maďarsko, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Slovinsko, Slovensko, Finsko, Švédsko). Pouze tři země (Itálie, Kypr a Malta) vykazují za poslední čtyři roky od zavedení těchto indikátorů podstatnější zlepšení své výkonné kapacity (přes 0,5 procentního bodu).

2.3. Rozvíjení potenciálu zaměstnanců ve veřejné správě

Veřejný sektor je největším „odvětvím“ v EU. Zaměstnává přibližně 75 milionů lidí,

což představuje přibližně 25 % pracovní síly. Veřejné výdaje dosahují téměř 50 % HDP.

Poslední průzkumy¹³ ukazují, že po poklesu v roce 2012 (na 7 % v Řecku a na 4,7 % ve Spojeném království) se celková zaměstnanost ve veřejné sféře v členských státech vrátila na úroveň před krizí. Některé země zaznamenaly snížení počtu zaměstnanců o (3,5 % v Lotyšsku a o 3,6 % v Nizozemsku), zatímco v jiných se počet zaměstnanců veřejné správy zvýšil až o 2 procentní body (Česká republika, Estonsko, Maďarsko, Slovinsko). Z dostupných údajů vyplývá, že ústřední správa a místní samosprávy obecně sdílely břemeno úprav zaměstnanosti. Existuje celá řada výjimek, i když ty v některých případech odrážejí reorganizaci poskytování služeb mezi jednotlivými úrovněmi správy.

Největší riziko pro veřejné instituce v celé EU představuje stárnutí státních zaměstnanců. V některých zemích (Belgie, Španělsko, Itálie) odejde v nejbližších patnácti letech do důchodu až 45 % státních zaměstnanců. To vyvolává vážné obavy ohledně dlouhodobé kapacity, institucionální stability a kvality služeb¹⁴.

Je třeba zavést efektivní strategie pro přilákání talentů, zajištění přenosu znalostí a poskytování profesního rozvoje.

Velký problém v některých vnitrostátních systémech představuje nábor založený na protekci, který může být překážkou veškerého racionálního úsilí o vybudování lepší veřejné správy¹⁵. Politizace a nedostatečně meritokratický nábor do

¹¹ Verheijen, Tony, *Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?*, World Bank Working Paper č. 115, Washington, DC, 2007.

¹² Indikátory udržitelné správy (SGI) organizace Bertelsmann Stiftung kombinují analýzu výkonnosti politik, demokracie a správy pro 41 zemí EU a OECD (Bertelsmann, 2017).

¹³ OECD, *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paříž, 2017.

¹⁴ Baltic Institute of Social Sciences a kol., *The Study on the Future Role and Development of the Public Administration*, Riga, 2015.

¹⁵ Kopecky, Petr, a kol. eds., *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

státní služby vyvolává korupci ve veřejné správě a snižuje výkonnost¹⁶.

Snížení veřejných výdajů během krize ovlivnilo odměňování zaměstnanců a investice do vzdělávání ve veřejné správě¹⁷. Odměny odborníků na vedoucích pozicích ve státní službě jsou v průměru 2,6krát nižší než odměny jejich příslušných vedoucích administrativních pracovníků. Největší rozdíl mezi odměnami nejvýše postavených státních zaměstnanců (a vyšších vedoucích pracovníků) vykazuje Itálie a nejmenší Řecko, Lotyšsko a Slovinsko¹⁸. Celkově se zvýšila intenzita práce a stres ve veřejné správě. Nebyl zaznamenán nárůst neetického chování.

Většina politik v oblasti lidských zdrojů se zaměřuje na výkonnost, ale rozvoji potenciálu zaměstnanců není vždy přičítána stejná úroveň priority. Řízení procesů má přednost nad řízením lidí. V některých zemích střední a východní Evropy jsou přístupy na úrovni ústřední správy a místní samosprávy nekoherentní¹⁹. Vzhledem ke klíčové úloze místní samosprávy při poskytování služeb (a v některých případech při regulaci) přispěje zlepšení koordinace napříč všemi úrovněmi státní správy k řešení potřeby kvalifikované a vysoce výkonné státní služby.

2.4. Kvalita veřejných služeb

Podle nedávného průzkumu²⁰ kvalita veřejných služeb dané země koreluje s úrovní důvěry ve veřejnou správu, se snadností podnikání a se společenským blahobytem. Je také dobrým ukazatelem celkového dobrého fungování státu.

Obrázek 2 poukazuje na výrazné rozdíly ve vnímání veřejných služeb v rámci EU.

¹⁶ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik a Sass Mikkelsen Kim, *Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries*, Public Administration, 2016.

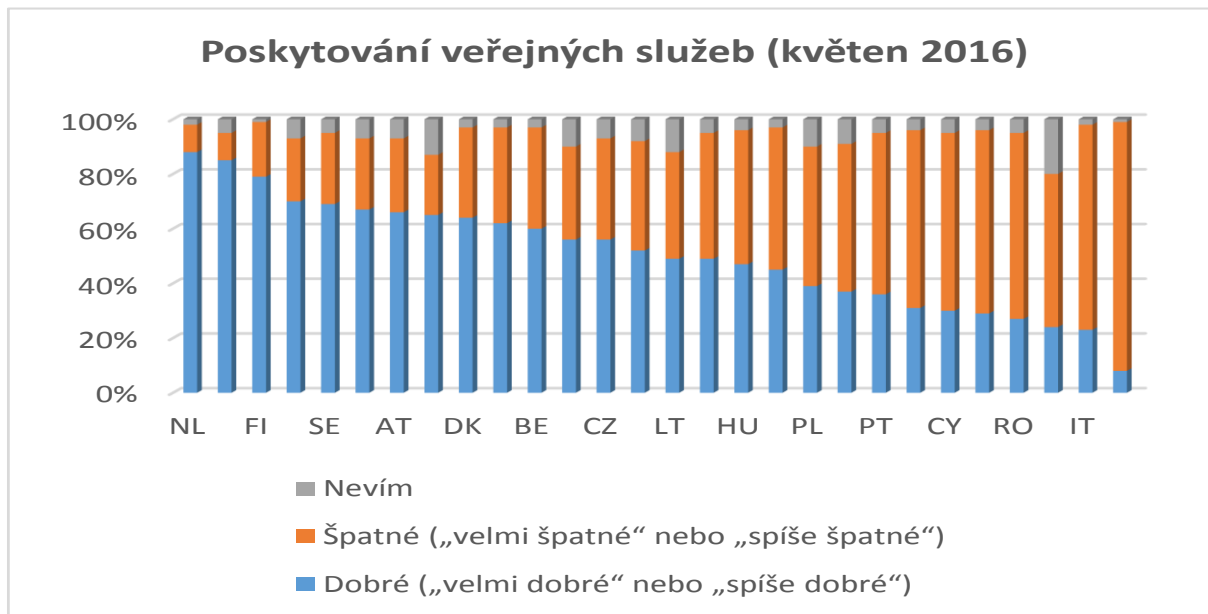
¹⁷ OECD, *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Publishing, Paříž, 2016.

¹⁸ Byly použity definice OECD. „Nejvýše postavenými státními zaměstnanci“ se rozumí úředníci na pozicích následujících po ministrovi. „Vrcholovými vedoucími pracovníky“ se rozumí pracovníci na úrovni pod nejvýše postavenými státními zaměstnanci. „Odborníky na vedoucích pozicích“ se rozumí analytici politik a další odborníci, kteří se podílejí na tvorbě politik a programů.

¹⁹ Evropská komise, *Overview of public administrations in EU Member States, připravuje se.*

²⁰ Viz Portál veřejně přístupných dat EU, standardní průzkum Eurobarometr 85, údaje za rok 2016, svazek A.

Obrázek 2 – Vnímaná kvalita veřejných služeb

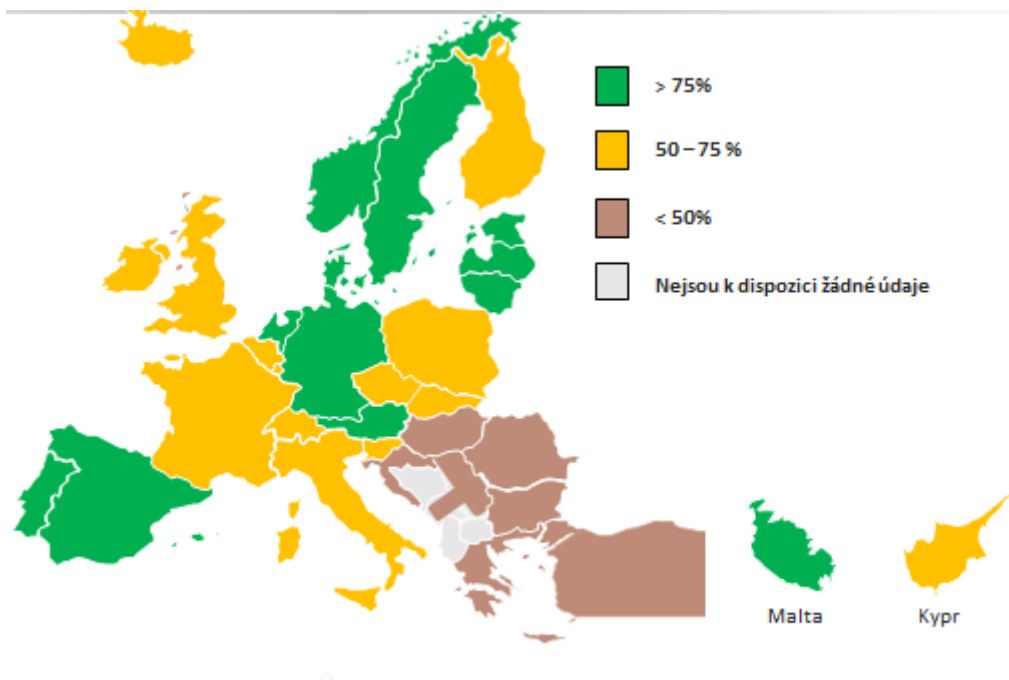


Obrázek 2 poukazuje na výrazné rozdíly ve vnímání veřejných služeb v rámci EU.

2.5. Poskytování služeb online

Dobře navržené služby elektronické veřejné správy (eGovernment) mají potenciál změnit kvalitu a efektivitu poskytování veřejných služeb.

Obrázek 3 – Provádění elektronické správy (eGovernance)



Zdroj: Evropská komise, 2016.

Zpráva srovnávacího hodnocení elektronické správy (eGovernment Benchmark) z roku 2017 však zdůrazňuje značné kolísání výkonnosti elektronické veřejné správy v rámci Evropy. Nejlepších výsledků dosahuje klastr skládající se ze severských zemí, pobaltských zemí, iberských zemí, severských zemí, Německa, Malty, Nizozemska a Rakouska. Nejhorších výsledků dosahuje klastr složený ze zemí jihovýchodní Evropy. Výkonnost se měří jako průměr bodů dosažených u čtyř referenčních hodnot na nejvyšší úrovni: zaměření na uživatele, transparentnost, přeshraniční mobilita, klíčové faktory.

Při pohledu na priority nového [akčního plánu „eGovernment“](#), jehož cílem je utvářet nové iniciativy pomocí sedmi níže uvedených zásad, ze zprávy srovnávacího hodnocení elektronické správy vyplývá, že zlepšování on-line veřejných služeb bylo nerovnoměrné:

„Standardně digitální“: Povinné elektronické služby pro podniky jsou v mnoha zemích běžnou praxí (v polovině zemí EU je jedna nebo více on-line služeb povinná) a došlo k nárůstu služeb zaměřených na studenty (v 11 z 34 zemí). To však není případ zbývajících zemí EU (4 ze 34 zemí).

V členských státech s nejrozvinutějšími on-line službami je on-line kanál standardním kanálem až pro 43 % služeb občanům. Zůstává zde však stále 48 % občanů EU, kteří mají potřebu využívat veřejné služby, avšak nejsou schopni využívat kanál on-line, přičemž hlavní překážkou je nedostatek dovedností.

„Zásada pouze jednou“: Opakované používání informací znamenalo pouze mírný nárůst o 1 procentní bod a informace jsou nyní opakovaně používány v polovině veřejných služeb. Celkem 10 % služeb potřebných při zahájení podnikání je zautomatizováno, ale u služeb občanům je toto číslo mnohem nižší. Využívání zastaralého softwaru způsobuje značné komplikace při modernizaci služeb elektronické veřejné správy a brání úplnému zavedení „zásady pouze jednou“.

„Sociální začlenění a dostupnost“: Téměř všichni občané EU mají přístup na internet. Využívání mobilních zařízení k přístupu na internet zaznamenalo za posledních pět let dramatický nárůst: nyní je pro použití na mobilním zařízení upravena 1 ze 2 veřejných internetových stránek.

„Standardně přeshraniční“: Referenční hodnota mobility podniků svědčí o tom, že přeshraniční služby zaostávají: 17 % služeb, které potřebují podnikatelé k zahájení podnikání (nebo informace o těchto službách), není ze zahraničí dostupné. Naproti tomu podnikatelé, kteří začínají podnikat ve své vlastní zemi, se s tímto problémem setkávají v necelém 1 % případů.

Nejběžnější překážky představuje jazyk, nedostatek informací na internetové stránce a potřeba osobního setkání s pracovníkem, který poskytuje danou službu.

„Standardní interoperabilita“: Ze zjištění vyplývá možnost, že se interoperabilita v EU pomalu zlepšuje: eDocument vydaný v zahraničí je v současné době akceptován pouze ve 31 % případů, a zahraniční elektronický průkaz totožnosti (eID) lze použít pouze ve 22 % případů.

„Důvěryhodnost a bezpečnost“: Většina občanů EU se domnívá, že mají určitou kontrolu nad informacemi, které poskytují on-line (možnost spravovat osobní údaje v on-line veřejných službách), ale většina z nich nemá pocit kontroly úplné (v průměru pouze 15 % respondentů). V některých zemích existuje tzv. paradox osobních údajů – občané mají pocit, že mají nad svými osobními údaji kontrolu, zatímco ve skutečnosti jejich vlády poskytují jen omezenou transparentnost. V některých zemích je naproti tomu pozorován opak.

eID může zaručit jednoznačnou identifikaci určité osoby a umožnit poskytnutí služby osobě, která na ni má nárok. Téměř všechny členské státy mají nebo zavádějí vnitrostátně podporovaný systém elektronické identifikace. Neexistuje však společný právní základ,

což brání členským státům uznávat a přijímat elektronické průkazy totožnosti vydané v jiných členských státech.

Zlepšila se **transparentnost** v oblasti vlastní odpovědnosti a výkonnosti vlád, procesu poskytování služeb a příslušných osobních údajů. Přestože se jeví, že transparentnost je součástí programu většiny vlád, výsledky jsou různorodé a nenasvědčují tomu, že by tato zásada byla uplatňována důsledně: některé členské státy jsou sice velmi pokročilé, jiné však zaostávají.

2.6. Otevřená data

Zveřejňování „otevřených dat“²¹ a stanovení pravidel jejich opakovaného využívání má dvojí výhodu. Zvyšuje transparentnost a odpovědnost vlád a rovněž stimuluje poskytování inovativních služeb on-line soukromými hospodářskými subjekty²². Otevřená data mohou dále stimulovat výzkum a účast občanů na posilování základny poznatků při tvorbě politik.

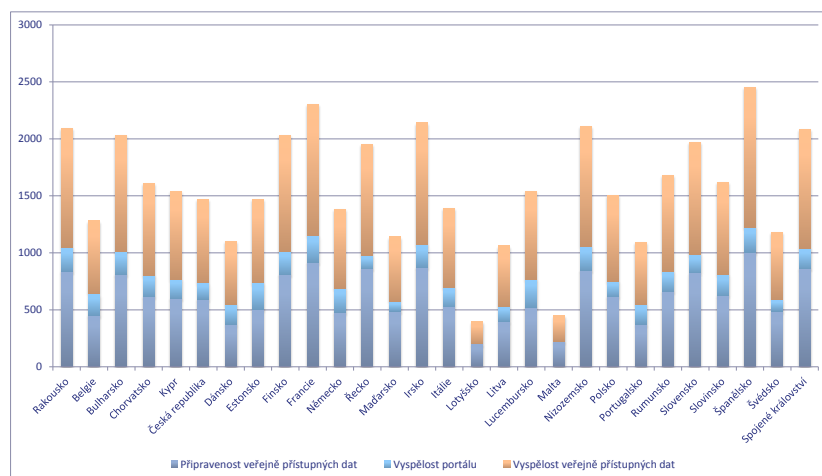
Obrázek 4 – Otevřená data

Zdroj: Evropská komise, 2016.

Přehled připravenosti členských států na otevřená data a zralosti portálů odhaluje, že země potřebují zvýšit (politické) povědomí o otevřených datech, posílit automatizované procesy na svých portálech za účelem zvýšení použitelnosti a opětovné použitelnosti dat a pořádat více akcí a školení s cílem podpořit místní i vnitrostátní iniciativy²³.

2.7. Veřejná správa v době fiskální konsolidace

Finanční krize zvýšila rozpočtový tlak na vlády a veřejný sektor, a tak protlačila řízení rozpočtu do popředí reformy veřejného sektoru. Reakce na krizi jsou různorodé a do značné míry závisejí na konkrétní situaci a kontextu v jednotlivých zemích. I když by bylo možné argumentovat tím, že by měly být upřednostňovány cílené škrty před univerzálním přístupem vhodným pro všechny, mnoho členských států si jako svůj přístup zvolilo proporcionální škrty.



²¹ Ukazatel „otevřených dat“ měří stav otevřených dat a opakovaného využívání informací ve veřejném sektoru v rámci celé EU (hodnota tohoto ukazatele se pohybuje od 0 do 700). Viz: Evropská komise, *European Public Sector Information Scoreboard*, 2014.

²² Evropská komise, *Sdělení o budování evropské ekonomiky založené na datech*, 2017.

²³ Evropská komise, *evropský datový portál, Insights into the European State of Play*, 2016.

2.8. Veřejná správa a společenské výzvy

Úlohou veřejné správy je předvídat společenské výzvy a řešit je proaktivně s cílem snížit intenzitu jejich dopadu na občany a podniky. Samotnou veřejnou správu jako takovou však přesto ovlivňují významné externí trendy²⁴, jak je uvedeno v příloze 2.

Neexistují žádná okamžitá řešení, která by reagovala na tyto trendy. Cílem veřejných organizací do budoucna by mělo být, aby byly: zaměřené na poslání, určované inovacemi, dlouhodobě zacílené, decentralizované, propojené a ochotné riskovat²⁵. Předjímání transformace dopředu by mohlo pracovníkům veřejné správy pomoci zajistit pro jejich instituce potřebné kapacity, dovednosti, znalosti a struktury.

3. POLITICKÉ NÁSTROJE PRO ŘEŠENÍ VÝZEV

3.1. Nezbytné předpoklady umožňující lepší veřejnou správu

Veřejná správa je součástí širšího rámce řízení věcí veřejných²⁶. Při navrhování a provádění správních reforem je proto nutno zohlednit politický kontext²⁷.

Tento oddíl se zabývá příležitostmi členských států k vybudování kvalitnější veřejné správy. Následujících pět propojených dimenzí se týká všech veřejných sektorů a politik²⁸:

²⁴ Pollitt Christopher, *Advanced Introduction to Public Management and Administration*, Edward Elgar Publishing, 2016.

²⁵ Mazzucato Mariana, *Mission-Oriented Innovation Policy*, IIPP Working Paper 2017-1.

²⁶ Pollitt, Christopher a Bouckaert, Geert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 3. vydání, Oxford University Press, 2011.

²⁷ Přehled nástrojů pro analýzu politické ekonomiky viz: Mcloughlin, C., *Political Economy Analysis: Topic Guide* (2. vydání), GSDRC, University of Birmingham, Spojené království, 2014.

²⁸ Vzájemně propojeným a vysoce relevantním aspektem řízení veřejných financí se zabýváme v samostatném přehledu.

Výsledky a odpovědnost	
Institucionální struktury a procesy	Veřejné služby a řízení lidských zdrojů
Vytváření a provádění politik	Poskytování služeb

3.2. Výsledky a odpovědnost

Vzhledem k prudkému nárůstu složitosti moderní společnosti a očekávání kladených na výsledky vládních institucí je nutno posunout převažující transakční²⁹ přístupy ve veřejné správě směrem k systémovému myšlení³⁰. Klíčovým prvkem takového přístupu je zodpovědnost vlády založená na meritokracii³¹, transparentnosti a angažovanosti občanů. Je nutné, aby veřejné orgány lépe využívaly znalosti, úsudek, iniciativu a integritu svých zaměstnanců s cílem vytvářet větší veřejné hodnoty³².

3.3. Institucionální struktury a procesy

Institucionální prostředí státu obvykle tvoří celá řada různých organizací v podobě ministerstev, agentur a dalších veřejných orgánů, které působí na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni. Kvalita interakce mezi těmito subjekty významně ovlivňuje to, zda je výkonnost země účinná nebo neúčinná.

Následující příležitosti by mohly přispět ke zlepšení celkového systému:

²⁹ Morieux, Yves a Tollman, Peter, *Six Simple Rules: How to Manage Complexity without Getting Complicated*, Harvard Business Review Press, 2014.

³⁰ OECD, *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, OECD Publishing, Paříž, 2017.

³¹ Přístup k měření meritokracie viz Charron, Nicholas, a kol., *Measuring meritocracy in the public sector in Europe, A New National and Sub-National Indicator*, řada pracovních dokumentů, Institut pro kvalitu veřejné správy (Quality of Government Institute), Univerzita v Göteborgu, 2015.

³² Přístup podporovaný takzvaným rámcem pro novou syntézu, viz: Bourgon, Jocelyne, *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*, School of Policy Studies, Queen's University, 2011.

zlepšit systémovou produktivitu zlepšením kvality vztahů a spolupráce,

posílit víceúrovňovou správu včetně využití mapování a přezkumů funkcí s cílem vyjasnit povinnosti a omezit jejich překrývání,

zajistit, aby byly pravomoci/odpovědnost propojeny se zdroji na všech správních úrovních,

podporovat spolupráci mezi obcemi včetně sdružování zdrojů a vytváření sítí napříč správními úrovněmi i v jejich rámci,

racionalizovat a zjednodušovat procesy a podporovat pojetí a postupy interoperability v rámci orgánů veřejné správy a mezi nimi,

využívat holisticky navržená řešení IKT, která mohou transformovat interakci a komunikaci mezi institucemi i uvnitř nich a tím zlepšit výkonnost orgánů veřejné správy.

Neexistuje žádný univerzální přístup k organizaci veřejného sektoru. Je zapotřebí využívat přístupu diferencovaného, který zohledňuje náklady a přínosy navrhování a řízení různých kombinací stylu správy s cílem dosáhnout požadovaných výsledků a optimalizovat přidělování zdrojů na základě různých potřeb³³. Tradiční hierarchie jsou ve stále větší míře nahrazovány novými formami organizace, což klade nový důraz na to, co lze nazvat **schopností spolupráce**. Takzvaná síťová správa je založena na spolupráci a koordinaci v rámci veřejné správy, jakož i ve vztahu se

zúčastněnými stranami a zprostředkovateli. Zahrnuje eliminaci oddělených řešení jednotlivých otázek³⁴ v rámci jednotlivých správních subjektů při současném sdílení infrastruktury, procesů, dat, majetku, znalostí, zdrojů, obsahu a nástrojů³⁵.

Příkladem sítě mezi orgány členských států EU a uvnitř nich je síť **SOLVIT**³⁶. Ta může pomoci vyřešit administrativní problémy spojené s životem nebo podnikáním v jiné zemi EU. Úspěch takovýchto sítí vyžaduje aktivní účast členských států a schopnost včasného poskytování výsledků, které občané a podniky očekávají.

Bezmyšlenkovité rozdělování institucionálních subjektů však může zároveň způsobit vymizení formálních struktur, které mohou být nezbytným předpokladem účinnosti a odpovědnosti³⁷.

Obdobně jako je třeba, aby organizační struktury dosáhly rovnováhy mezi hierarchií a spoluprací, je třeba posoudit rovněž výhody **politické, administrativní a fiskální decentralizace** v porovnání s příležitostmi zefektivnění, zjednodušení a pozitivních dopadů³⁸.

Pro správné fungování **víceúrovňové správy** je třeba jednoznačně definovat odpovědnost subnárodních orgánů. Jejich pravomoci, zdroje a kapacity musí být v souladu s jejich odpovědností. Územní rozdělení musí být životaschopné a hranice nezpochybnitelné; je nutno jednoznačně regulovat rozsah zásahů

³³ Meuleman, Louis, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets — The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Springer, 2008.

³⁴ Tett, Gillian, *The Silo effect*, Simon & Schuster, 2015.

³⁵ Evropská komise, *A Vision for Public Services*, 2013.

³⁶ <http://ec.europa.eu/solvit/>.

³⁷ Niestroy, Ingeborg a Meuleman, Louis, *Teaching Silos to Dance: A Condition to Implement the SDGs*, IISD, SDG Knowledge Hub, 2016.

³⁸ Netivist, *Political organisation: centralisation vs decentralisation — which is the best approach?*, 2015.

shora dolů do autonomie subnárodních orgánů³⁹.

3.4. Veřejné služby a řízení lidských zdrojů

Nejdůležitějším aktivem veřejných organizací jsou jejich zaměstnanci. Vzhledem k jejich stárnutí a k rostoucí automatizaci rutinních procesů je třeba klást větší důraz na předvídání strategických otázek a reakce na ně. To vyžaduje schopné vedení, které zapojuje všechny zaměstnance. Příležitosti pro organizační rozvoj prostřednictvím řízení lidských zdrojů zahrnují obzvláště:

naplánovat si své pracovní síly s cílem zvýšit výkonnost tím, že ve správný čas budou k dispozici potřební lidé s potřebnými dovednostmi,

přilákat nové zaměstnance do veřejné správy na základě lepšího budování značky zaměstnavatele a řízení talentů,

umožnit mobilitu v rámci institucí a mezi nimi, sdílet know-how a budovat flexibilitu a schopnost reagovat, dbát opatrnosti, neboť důležitá je i stabilita a spolehlivost,

umožnit vývoj úlohy manažera spíše směrem k úloze zprostředkovatele a podporovatele týmu, než k úloze kontrolora a osoby s rozhodovací pravomocí, využívat systémy řízení kvality pro sebezdokonalení,

podporovat týmovou práci a spolupráci, řízení znalostí včetně výukových sítí a mezigeneračního učení,

uplatňovat nábor založený na schopnostech, služební postup a rozvoj, který uznává zásluhy a podporuje průběžné učení a rozvoj,

vytvářet stimulující pracoviště a zvyšovat důvěru v zaměstnance s cílem aktivizovat a posilovat zaměstnance a co nejvíce využívat rozmanitost pracovní síly, zkoumat a hodnotit spokojenost zaměstnanců,

³⁹ Buis, Hans a Boex, Jamie, *Improving local government performance by strengthening their 5 core capabilities*, VNG International, 2015.

vytvářet širší rámec řízení výkonnosti tak, aby odrazil realitu neustále se měnícího prostředí, potřebu rychlosti i odpovědnosti, dosahování výsledků a z toho plynoucí význam nepřetržitého vzdělávání.

Jsou zapotřebí systémy a nástroje, které by umožnily organizacím přeměňovat nevyslovené a implicitní znalosti na znalosti explicitní, které je možno sdílet v rámci celé organizace. To může snížit zranitelnost organizací vůči fluktuaci zaměstnanců a riziko ztráty efektivity.

Měly by se uplatňovat **postupy v oblasti lidských zdrojů založené na zpětné vazbě** s cílem zvýšit motivaci, spolupráci a profesionalitu ve veřejné správě. Pokud však postupy v oblasti lidských zdrojů nejsou řízeny správně, mohou rozdělovat, demotivovat a odrazovat od týmové práce.

Zlepšování řízení lidských zdrojů ve veřejných orgánech je do značné míry závislé na kontextu a modely nemusí být nutně přenositelné⁴⁰. Je však zřejmé, že to, co se děje uvnitř organizace, má přímý dopad na její schopnost a možnost poskytovat politiky a služby.

3.5. Vytváření a provádění politik

„Pro pokrok našich ekonomik a společností není nic důležitějšího než dobrá regulace. „Dobrou“ regulací se rozumí takový typ regulace, který dosahuje legitimních cílů veřejné politiky nákladově efektivním způsobem; regulace, která slouží ke zvýšení prosperity společnosti jako celku.“⁴¹

Proces tvorby politik je nejen lineární a složený z postupných fází, ale obsahuje také vzájemně propojené a vzájemně závislé prvky a smyčky zpětné vazby. Vliv politických rozhodnutí je vždy nutno předjímat, ale nikdy ho nelze předpovědět zcela přesně. Mechanismy zpětné vazby mají zásadní význam pro nápravu

⁴⁰ Demmke, Christoph, *Doing Better with Less? The future of the Government Workforce, Politics of Public HRM reforms in 32 countries*, Peter Lang, 2016.

⁴¹ OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paříž, 2015.

nastoupené cesty v případě, že politika nedosahuje vytčených cílů. Aktivními účastníky procesu tvorby politik by měli být ti, kteří jsou nejvíce ovlivněni politickými rozhodnutími, zejména občané a podniky.

Příležitosti k tomu zahrnují:

budování analytických schopností a lepší vědomostní základny a uplatňování analýzy dat, designového myšlení a náhledů na typy chování při tvorbě politik,

zapojení občanské společnosti a výzkumných a profesních organizací do společné tvorby a utváření politik již v raném stadiu,

vytvoření efektivního správního střediska, které by nastavovalo standardy, zprostředkovávalo rozvoj politik napříč hranicemi institucí a sledovalo jejich provádění,

přesun k testování/experimentování a reflektování a k průběžnému sledování a provádění úprav v reálném čase (tzv. „adopt-and-adapt“, přijímat a přizpůsobovat),

zvyšování transparentnosti a otevřenosti a zpřístupňování údajů s cílem vytvářet lepší produkty a služby.

Dodržování řádného postupu a zajištění dostatečných konzultací vede k širšímu přijímání politických rozhodnutí. Je nutno se vyhnout uzurpování politik, kdy je tvorba politik ve jménu několika málo úzkých zájmů monopolizována v rozporu se zájmy širší společnosti.

Je nutno uvažovat i nad rámec právních předpisů. Právní předpisy jsou sice dosud převažujícím politickým nástrojem, některé země však stále více experimentují s behaviorálními poznatky za účelem dosahování žádoucích politických výsledků⁴².

Klíčové výzvy nejsou problémem jen jediného odvětví a jediné organizace.

⁴² OECD, *Behavioural insights and new approaches to policy design – The views from the field*. Shrnutí mezinárodního semináře, Paříž, 2015.

Členské státy experimentují prostřednictvím specializovaných analytických oddělení, politických laboratoří (například nizozemská CPB, dánská MindLab nebo britská Nudge Unit) a pracovních útvarů (např. finský výzkum v oblasti budoucnosti nebo nizozemská síť Smarter Network).

Úloha dat je velmi důležitá pro vytváření efektivních a spolehlivých politik, neboť data poskytují spolehlivou vědomostní základnu, z nichž lze čerpat. To předpokládá shromažďování a interpretaci dat z velké řady zdrojů a názorů a zpochybňování předpojatých myšlenek a současných postupů při hledání efektivnějších politických řešení⁴³. Zásadní význam má dostupnost klíčových statistik. Zástupci politických odvětví by měli jasně sdělit, která klíčová data potřebují.

Dalším nezbytným předpokladem je **schopnost provádět politiky a právní předpisy**. *Nedostatky při provádění*, tj. do jaké míry se nedaří prosazovat stávající regulaci, případně do jaké míry je její provádění laxní a není řádně sledováno a sankcionováno, představují závažný problém z hlediska důvěryhodnosti správy. Problémem zde je kvalita nezávislé inspekce a společenského dohledu.

System vzájemné výměny odborných zkušeností **TAIEX REGIO PEER 2 PEER** je nástroj, který sladuje potřeby s odbornými znalostmi v jednotlivých zemích. Tento nástroj založený na poptávce reaguje přímo na konkrétní žádosti vnitrostátních nebo regionálních orgánů, které spravují [evropské strukturální a investiční fondy](#), prostřednictvím misí odborníků, studijních návštěv a konkrétních workshopů.

Dalším nástrojem Komise je [TAIEX-EIR P2P](#), jehož cílem je podpořit sdílení odborných znalostí mezi vnitrostátními, regionálními a místními veřejnými orgány odpovědnými za provádění právních předpisů a politik EU v oblasti životního prostředí.

⁴³ Evropská komise, *Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners*, 2015.

3.6. Poskytování služeb

V tomto bodě se politika prolíná s každodenním životem občanů. Současné sociální, technologické a ekonomické změny vytvářejí nová očekávání v oblasti veřejných služeb. Řada uživatelů očekává personalizované, zjednodušené nebo automatizované služby, které jsou poskytovány prostřednictvím jejich preferovaných kanálů, stále častěji mobilních⁴⁴.

V souladu s tím by bylo možno věnovat pozornost následujícím příležitostem:

pochopit, co občané, podniky a další správní orgány potřebují a očekávají od veřejných služeb, například pomocí průzkumů, účelových skupin, tzv. mystery shoppingu, mapování zákaznických scénářů, analýz životních událostí a technik založených na empatii,

poskytovat služby v takovém čase, místě a rychlosti, které nejlépe vyhovují uživatelům, a kombinovat zásadu „standardně digitální“ s vícekanalovými možnostmi⁴⁵,

umožnit registraci „pouze jednou“ a tzv. „no stop shops“, (kde jsou služby poskytovány automaticky na základě nároku), nabízet seskupení (*clouds*) veřejných služeb, které uživatelům umožňují sestavovat vlastní balíčky elektronických služeb, a posunout se směrem ke standardně digitálnímu nastavení,

přezkoumat celé portfolio služeb s cílem zjistit, zda se služby nepřekrývají či nejsou zastaralé,

uplatňovat kreativní vyřazování a nahrazovat zastaralé služby novými s cílem dosahovat lepších výsledků,

tam, kde je to vhodné, **přejít ke sdíleným interním službám**, zvýšit efektivitu a zejména se více (interně) zaměřit na klienty,

podporovat občany a organizace občanské společnosti v tom, aby využívali své postřehy získané v roli uživatelů služeb k zapojení do společné tvorby a spolupráce s veřejnými správami a sdílení vlastnictví včetně společného pořizování služeb.

⁴⁴ Evropská komise, srovnávací zpráva o elektronické veřejné správě, 2017.

⁴⁵ The Vanguard Periodical, *The Vanguard Method and Digital*, 2017.

Interoperabilita a „**standardně přeshraniční**“ přístup se v důsledku rostoucí digitalizace a internacionalizace společnosti stávají stále důležitějšími zásadami při tvorbě veřejných politik.

Zavedení **eID** a **důvěryhodných služeb** může zlepšit bezpečnost a pohodlnost jakékoli on-line činnosti, jako je například podání daňového přiznání, zápis na zahraniční univerzitu, založení podniku v jiném členském státě, podávání nabídek u on-line nabídkového řízení atd.

Standardně digitální strategie na úrovni EU by mohla vést k ročním úsporám v přibližné výši 10 miliard EUR⁴⁶. Digitalizace má zásadní význam rovněž pro efektivní a odpovědné řízení veřejných rozpočtů⁴⁷.

Uplatňování zásady „**pouze jednou**“ v EU by do roku 2017 pravděpodobně vedlo k ročním čistým úsporám na úrovni EU ve výši přibližně 5 miliard EUR ročně⁴⁸.

Uživatelé dnes rovněž očekávají, že veřejné správy budou otevřené a transparentní a že jim umožní sledovat administrativní procesy a postupy, poskytovat zpětnou vazbu o kvalitě poskytovaných služeb a přispívat ke zlepšení správy a zavádění nových myšlenek. Konzultace by měla být chápána jako kontinuální proces, který začíná identifikací počátečních potřeb a očekávání a pokračuje dále směrem ke sledování a vyhodnocování spokojenosti s tím, jak byly tyto preference během poskytování plněny nebo jak se vyvíjely⁴⁹.

⁴⁶ Evropská komise, *Study on collaborative production in eGovernment* (SMART 2010/0075), 2010.

⁴⁷ Evropská komise, srovnávací zpráva o elektronické veřejné správě, 2017.

⁴⁸ Evropská komise, *Studie o elektronické veřejné správě a o snižování administrativní zátěže* (SMART 2012/0061), 2012.

⁴⁹ Evropská komise, *Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners*, 2015.

Zpřístupnění informací veřejného sektoru v elektronickém formátu je účinným způsobem, jak podporovat podnikání založené na datech a tím i růst. Očekává se, že přinese hospodářský zisk kolem 40 miliard EUR ročně⁵⁰. Přímý dopad otevřených dat na hospodářství EU byl v roce 2010 odhadován na 32 miliard EUR, přičemž odhadovaná roční míra růstu činila 7 %⁵¹.

Informační a komunikační technologie a automatizace jsou jednoznačně hnacími silami lepšího poskytování veřejných služeb, je však nutné se rovněž zamyslet nad některými riziky:

Nedigitalizovat byrokracii — technologická hlediska by měla být zařazena až na konec návrhů integrovaných přístupů založených na zjednodušených procesech, jinak existuje riziko, že namísto zajištění bezproblémové služby dojde k digitalizaci byrokracie.

Sdílet a opětovně používat nástroje, systémy a služby⁵² — v oblasti IKT existuje značné pokušení znovu vymýšlet již vymyšlené. Celá řada projektů v oblasti IKT je předražená a nedosahuje žádoucích výsledků. Celá řada osvědčených digitálních řešení pro veřejné služby již existuje a je volně dostupná v rámci různých programů EU, jako je například Nástroj pro propojení Evropy⁵³ nebo ISA prostřednictvím platformy JoinUp⁵⁴.

Ochrana údajů — je zásadní, aby byla plně dodržována pravidla ochrany údajů. Pokud by tomu tak nebylo, občané by ztratili důvěru ve své orgány veřejné správy.

Bezpečnost — kybernetické hrozby neznají hranice a mají negativní dopad na

⁵⁰ Vickery, Graham, *Review of recent studies on PSI re-use and related market developments*, 2011.

⁵¹ Capgemini Consulting, *The Open Data Economy — Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data*, 2013.

⁵² Deloitte, *Study on cloud and service oriented architectures for eGovernment* (pro Evropskou komisi), 2011.

⁵³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/connecting-europe-facility>.

⁵⁴ <https://joinup.ec.europa.eu/>.

naši ekonomiku, na základní práva občanů i na společnost obecně. Ochrana osobních údajů, soukromí a důvěrnosti jsou důležitými předpoklady zvyšování důvěry v digitální služby a jejich využívání.

3.7. Řízení úspěšné reformy — nezbytné předpoklady úspěchu

Otázka, jak navrhnout a realizovat reformy, které přinášejí očekávané výsledky a přínosy, je zcela zásadní. Významný výchozí bod představuje posouzení konkrétního kontextu včetně politického postupu⁵⁵. Dále uvádíme další průřezové typy pro úspěšné reformy⁵⁶:

Reformy by měly vycházet z **hodnocení** konkrétních okolností **ex ante** a z důkazů o klíčových problémech a nedostacích.

Při provádění administrativních reforem se **zaměřte** méně na snižování nákladů a více **na cíle/výsledky**, a usilujte o širší zapojení veřejnosti a zaměstnanců.

Měnit formální struktury a pravidla **není dostačující** a někdy ani nutné.

Rozvíjení potenciálu veřejných činitelů za účelem rozvoje jejich dovedností a kompetencí do budoucna. Zaměřte se na administrativní kulturu, zapojte se do střednědobých a dlouhodobých plánů přechodu k mladším, malým a flexibilním organizacím, které se socializují v rámci hodnot veřejného sektoru⁵⁷.

Úroveň **správní samostatnosti** a politizace může omezit realizaci a dopad reforem.

Věnujte pozornost **rytmu a načasování** reforem; vyhněte se se přetížení reformami!

Zaujměte pragmatický přístup: používejte jednoduché systémy, které jsou

⁵⁵ Hammerschmid a kol. 2016.

⁵⁶ Hammerschmid a kol. 2016.

⁵⁷ Pollitt, Christopher a Geert Bouckaert, *A Comparative Analysis — Into The Age of Austerity*, Oxford University Press Oxford, 2017.

důležité jak pro vedení, tak pro zaměstnance.

Nepoužívejte krátkodobá rychlá řešení: důležitou součástí úspěšných reforem je trpělivost a vytrvalost.

Nepovažujte reformy za pouhou politickou nebo technickou formalitu – nezbytností je **komunikace, hledání konsensu a budování důvěry.**

Provádění by mělo být založeno na **průběžném přezkoumávání/vyhodnocování** toho, co funguje a co nikoli.

4. PŘEHLED SOUČASNÉHO STAVU

4.1. Priority reformy v členských státech

Co je vnímáno jako priority reformy veřejné správy? Podle průzkumu provedeného mezi vedoucími pracovníky veřejného sektoru ve vybraných členských státech⁵⁸ jsou nejdůležitějšími prvky této agendy digitální služby nebo služby elektronické veřejné správy a na stejné úrovni s nimi je lepší spolupráce a součinnost ve veřejném sektoru.

Po nich následuje zaměření na transparentnost. I nadále je důležitá racionalizace a zlepšování výstupů/výsledků a omezování byrokracie. Privatizace, vytváření agentur a „smluvní zadávání“ prací již přestaly být významnou hybnou silou jako priority reforem.

Obrázek 5 – Priority reforem ve vybraných členských státech



⁵⁸ Hammerschmid a kol. 2016.

Zaměření na „odpovědnost založenou na ukazatelích“ při měření výkonnosti je postupně nahrazováno zaměřením na „učení založené na ukazatelích“⁵⁹.

4.2. Inspirativní příklady reforem veřejné správy v EU

Následující výběr inspirativních příkladů uvádí portfolio šesti různých případů různorodého rozsahu, velikosti, z různých pododvětví a v různých souvislostech⁶⁰, na kterých lze ukázat způsoby řešení problémů a příležitostí uvedených v předchozích oddílech.

Vícedimenzionální reforma veřejné správy ve Španělsku

Vzhledem k extrémnímu rozpočtovému tlaku vyvolanému finanční krizí v roce 2008 si španělská vláda uvědomila nezbytnost provedení rozsáhlé a zásadní změny ve veřejné správě.

⁵⁹ Van Dooren, Wouter, a kol., *Performance Management in the Public Sector*, Routledge, Londýn, 2015.

⁶⁰ Další inspirativní příklady naleznete v publikaci *Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners*, Evropská komise, 2015.

Díky komplexnímu přístupu a důslednému provádění a podrobnému sledování výsledků lze tento případ uvést jako exemplární:

Za španělského místopředsednictví byla ve spolupráci se zúčastněnými stranami na vysoké úrovni vytvořena **Komise pro reformu veřejné správy** (CORA) s cílem zvýšit efektivitu a účinnost veřejné činnosti a snížit náklady, aniž by došlo ke snížení kvality poskytovaných služeb. Komise CORA se zaměřila na odstranění administrativní duplicity, zvýšení administrativního zjednodušení, řízení společných služeb a zdrojů a na institucionální správu. CORA navrhla 218 opatření zaměřených na zlepšení a zjednodušení fungování veřejné správy na vnitrostátní i místní úrovni.

Tato opatření systematicky provádí Úřad pro provádění administrativních reforem (OPERA) a jejich výsledky z hlediska efektivity, transparentnosti správy, úspory nákladů a zlepšování služeb jsou pravidelně hlášeny komisi CORA, která je přezkoumává.

Dosahování výsledků v důsledku posilování postavení zaměstnanců v Belgii

Většina reforem veřejné správy je motivována politicky a organizována směrem shora dolů. Z inspirativního příkladu z Belgie je však patrné, že pozitivních změn lze dosáhnout také jen správným řízením na organizační úrovni.

Federální veřejná správa sociálního zabezpečení (FPS) se změnila z „nejhoršího ministerstva na západní polokouli“ na „nejžádanějšího zaměstnavatele v Belgii“, jak se vyjádřil Frank van Massenhove, který v roce 2002 převzal její vedení. Van Massenhove uplatnil jedinečný styl řízení založený na důvěře v zaměstnance a na jejich samostatnosti a flexibilitě, přičemž dal jednoznačně najevo, jaké výsledky očekává. Zaměstnanci pracují v týmech, které si organizují sami a do nichž vedení zasahuje jen minimálně. Mohou si svobodně zvolit, kde chtějí pracovat, čímž

se snižuje potřeba kancelářských prostor. To vedlo k obrovským úsporám provozních nákladů. Zbývající kancelářské prostory jsou konstruovány tak, aby podporovaly spolupráci a týmovou práci. Díky tomuto přístupu se FPS stala nejatraktivnějším zaměstnavatelem veřejného sektoru v Belgii. K výraznému zlepšení její produktivity přispěla její kultura, styl řízení, pracovní postupy i fyzické prostředí. Syndrom vyhoření a absence kvůli nemoci téměř vymizely.

V Rakousku není nutno žádat o přídavky na děti

Významným tématem při modernizaci veřejné správy je elektronická veřejná správa. Dosáhnout plného využití jejího potenciálu z hlediska zkvalitnění služeb, integrovanější organizace a snížení nákladů však v praxi není tak snadné. Příklad toho, jak může přehodnocení procesů přinést výhody jak z hlediska občanů, tak z hlediska správy, můžeme nalézt v Rakousku:

Projekt „Přídavky na dítě bez žádosti“ je řešení typu „no-stop shop“, které je založeno na integraci procesů a interoperabilitě. Dříve museli občané podávat individuální žádost o přídavky na dítě, a to buď na daňovém úřadě, poštu, nebo on-line (pouze 20 % žádostí). Příslušní úředníci pak shromáždili relevantní údaje a žádost posoudili.

Po zavedení tohoto projektu se po oznámení z porodnice o živě narozeném dítěti nastartuje plně automatizovaný proces. Systém vygeneruje rodný list a zkontroluje nárok na výplatu přídavků na dítě porovnáním potřebných údajů v příslušných databázích. Zpracování žádosti trvá v průměru dva dny. Ve více než 60 % případů je provedena automatická výplata přídavků. Ve 45 % zbývajících případů jsou navíc požadovány pouze bankovní údaje. Úspora času pro občany se odhaduje na 39 000 hodin ročně. Zaznamenaná chybovost je 2 %. Snížení objemu práce při zpracování žádostí umožňuje správním orgánům převádět své zaměstnance na jiné úkoly vyžadující lidský zásah.

Do budoucna zaměřené plánování politik ve Finsku

Většina orgánů veřejné správy řeší problémy reaktivně. V prostředí, jehož nestálost, nepředvídatelnost, složitost a nejednoznačnost neustále vzrůstá, může být příprava na předjímání budoucnosti nezbytnou nutností. Jako příklad může posloužit Finsko:

Finský **výbor pro budoucnost** je stálý výbor sedmnácti poslanců parlamentu zastupujících všechny strany, jehož existence vychází z ústavy. Jeho členové se zabývají záležitostmi ovlivňujícími budoucí vývoj a jejich činnost představuje *de facto* ochranu před krátkozrakostí vlády. Nejsou angažováni v legislativních návrzích ani kontrolách. Fungují jako poradci, provádějí relevantní výzkum budoucího vývoje a hodnotí technologický rozvoj a společenské důsledky jednotlivých politik. Využívají participativních technik, jako jsou například slyšení občanů a tzv. *crowdsourcing*, s cílem vytvořit vhodnou metodiku pro výzkum budoucího vývoje. Jejich práce ovlivnila například politiku v oblasti zdravotnictví a změnila způsob uvažování ve finské politice směrem k posuzování dlouhodobých možností budoucího vývoje.

Poskytování lepších veřejných služeb – mapování zákaznických scénářů ve Francii

Občané a podniky očekávají lepší veřejné služby, které usnadňují dodržování předpisů a jsou přátelské k zákazníkům.

Francie podnikla některé kroky ke splnění těchto očekávání:

Instituce **Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique** má přístup k poskytování veřejných služeb fakticky zaměřený na uživatele, který zahrnuje celý administrativní proces. Do toho spadá spolupráce s celou řadou státních úřadů, dokumenty, které je nutno předložit, spisy případů, které je nutno otevřít, a lhůty, které je nutno dodržet. Tento přístup již usnadnil administrativní spolupráci celé řadě uživatelů, ať již se jednalo o přípravu na odchod do důchodu, založení podniku, řešení úmrtí blízkého příbuzného nebo zápis do seznamu voličů. Zkušenosti s tímto přístupem ukazují, že fáze naslouchání uživatelům pomáhá rychle identifikovat konkrétní způsoby, jak lze zlepšit poskytovanou službu. Rovněž to dokazuje, že nejefektivnější zlepšení nemusí být vždy nejsložitější.

Datum: 22. listopadu 2017

5. UŽITEČNÉ ZDROJE INFORMACÍ:

- Přehledy Evropského semestru
https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets_cs
Viz konkrétně: Zdanění, Boj proti korupci, Zadávání veřejných zakázek, Účinné systémy soudnictví, Udržitelnost veřejných financí
- Evropská komise, *Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners*
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=en>
- Evropská komise, akční plán „eGovernment“
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>
- Evropská komise, Evropský datový portál
<http://www.europeandataportal.eu/cs/dashboard>
- Evropská komise, *Vision for public services*
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>
- Evropská komise, informační přehledy o eGovernmentu
http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/egovernment-factsheets
- Evropská komise, *Study on Analysis of the Needs for Cross-Border Services and Assessment of the Organisational, Legal, Technical and Semantic Barriers* (SMART 2011/0074), 2011
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-analysis-needs-cross-border-services-and-assessment-organisational-legal>
- TAIEX — *Environmental Implementation Review Peer 2 Peer*
http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm
- Evropská síť veřejné správy (EUPAN)
<http://www.eupan.eu/>
- OECD — *Observatory of Public Sector Innovation*
<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation>
- OECD — *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- SIGMA — *Principles of Public Administration*
<http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

Příklady:

- Reforma veřejné správy ve Španělsku
http://www.seap.minhap.es/en/web/areas/reforma_aapp.html
- Federální veřejná správa sociálního zabezpečení v Belgii
<http://socialsecurity.belgium.be/en>
- V Rakousku není nutno žádat o přídavky na děti
<https://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/antrag-familienbeihilfe.html>
- Plánování politik ve Finsku
<http://www.fdsd.org/ideas/the-committee-for-the-future-finnish-parliament>
- Mapování zákaznických scénářů ve Francii
<http://www.modernisation.gouv.fr/en/mapping-users-journey-improve-service-public>

TECHNICKÁ PŘÍLOHA 1: PŘEHLED PODPORY EU PRO ZLEPŠENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Iniciativy a podpora Evropské komise v této oblasti zahrnují: financování, prvky politického rámce eGovernmentu, výzkum, technické poradenství a podporu.

Financování

Mezi klíčové zdroje financování patří [Evropský sociální fond](#) a [Evropský fond pro regionální rozvoj](#):

- [Tematický cíl 11](#) financuje „Posilování institucionální kapacity orgánů veřejné správy a zúčastněných stran a účinnou veřejnou správu“ v sedmnácti členských státech prostřednictvím ESF/EFRR s rozpočtem přibližně 4,2 miliardy EUR.
- EFRR to doplňuje zaměřením na infrastrukturu elektronické veřejné správy v rámci [tematického cíle 2](#).
- Komise pomáhá posilovat správní kapacitu vnitrostátních a regionálních správních orgánů prostřednictvím vylepšení struktur, lidských zdrojů, systémů a nástrojů: http://ec.europa.eu/regional_policy/cs/policy/how/improving-investment/.
- [Nástroj pro propojení Evropy](#) investuje do přeshraniční interoperability elektronické veřejné správy a podporuje opakované využívání společných klíčových digitálních nástrojů.

Politika elektronické veřejné správy

Nejrozvinutější politický rámec funguje v oblasti elektronické veřejné správy:

- [Akční plán pro „eGovernment“ na období 2016-2020](#) stanoví vizi pro orgány veřejné správy včetně základních zásad a politických priorit.
- [Nařízení eIDAS](#) stanoví předvídatelný právní rámec pro jednotlivce, společnosti (zejména pro malé a střední podniky) a orgány veřejné správy, který jim umožní s důvěrou se vydat cestou digitalizace na základě používání elektronické identifikace (eID) a služeb vytvářejících důvěru (tj. elektronických podpisů, elektronických pečeti, elektronických časových razítek, elektronického doručování a autentizace internetových stránek).
- **Studie** pomáhají lépe pochopit, jak snížit administrativní zátěž, posunout se směrem k otevřené vládě a analyzovat hodnotu nové generace služeb elektronické veřejné správy (viz odkazy).
- Důležitým mechanismem vzdělávání a podpory je rovněž **sdílení osvědčených postupů** a prohledávatelných databází s příslušnými případovými studiemi v oblasti elektronické veřejné správy.

Podpora výzkumu a inovací

EU navíc financuje i výzkumné a inovační projekty prostřednictvím sedmého rámcového programu/Horizont 2020, např. [LIPSE](#) (Learning from Innovation in Public Sector Environments), [COCOPS](#) (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) nebo [OPSI](#) (OECD Observatory of Public Sector Innovation).

Studie Společného výzkumného střediska Komise nazvaná [Behavioural Insights Applied to Policy](#) (BIAP) pomáhá zhodnotit stávající stav a prohloubit znalosti s cílem zlepšit tvorbu politik.

Pokyny a technická pomoc

Komise poskytuje členským státům pokyny a poradenství prostřednictvím nástroje [EU Quality of Public Administration Toolbox](#) a usnadňuje vzájemné učení a vytváření sítí.

Aby pomohla členským státům zlepšit jejich správu na základě poptávky, vytvořila Komise [Útvar na podporu strukturálních reforem](#), který bude poskytovat technickou pomoc *prostřednictvím Programu na podporu strukturálních reforem*.

A v neposlední řadě pak Evropská komise spolufinancuje [Evropskou cenu pro veřejný sektor](#), kterou uděluje Evropský institut veřejné správy.

TECHNICKÁ PŘÍLOHA 2: SPOLEČENSKÉ ZMĚNY A Z NICH VYPLÝVAJÍCÍ VÝZVY PRO VEŘEJNOU SPRÁVU

Společenské změny	Výzvy pro veřejnou správu
Globalizace	Vzrůstající vzájemná provázanost a složitost ve společnosti ztěžuje předvídání vývojových trendů. Průběžná narušování, k nimž v moderní společnosti dochází, vyžadují neustálé přizpůsobování, které tradiční postupy řízení a organizace již nejsou schopny zajistit. Snaha o optimalizaci a účinnost snižuje odolnost veřejných organizací a systémů. Potřeba rychlých a flexibilních veřejných správních institucí zpochybňuje některé z jejich tradičních zásad.
Demografické změny	Stárnoucí obyvatelstvo vyvíjí stále větší tlak na veřejné systémy a vyžaduje nová politická řešení a služby, jakož i odlišný způsob využívání zdrojů. Značné procento zaměstnanců veřejné správy se blíží důchodovému věku, a je třeba přilákat nové zaměstnance ze zmenšujícího se počtu mladých lidí vstupujících na trh práce.
Změna klimatu	Zvýšená environmentální rizika vyžadují nové dovednosti a schopnosti na všech úrovních správy pro horizontálně integrované, odůvodněné a inovativní vládní procesy. Schopnosti a infrastrukturu je třeba přizpůsobit.
Technologické změny	Nové technologie vnášejí změny do všech aspektů našeho života. Vláda musí najít správnou rovnováhu mezi umožňováním změn a zajišťováním otevřené a spravedlivé hospodářské soutěže. Nové technologie vyžadují znovu se zamyslet nad tím, jak zajistit bezpečnost, soukromí, transparentnost, rovnost a svobodu projevu. Inovace vyžadují velké dlouhodobé investice. Ty si mohou konkurovat s jinými prioritami veřejného financování. Technologický vývoj vyžaduje nové dovednosti a schopnosti veřejných činitelů. Při poskytování služeb sice přecházíme na standardně digitální prostředí, „digitální propast“ by však mohla za určitých okolností představovat závažné omezení přístupu. Digitální technologie mohou obnovit byrokracii a snížit schopnost institucí zachycovat potřeby občanů a odpovídajícím způsobem na ně reagovat. Typy pracovních míst ve veřejné správě se změní v důsledku digitalizace analytických úkolů a pokroku umělé inteligence. Digitalizace musí dosáhnout rovnováhy mezi centralizací a decentralizací.
Ekonomické dráhy	Společenské výzvy zvyšují konkurenci v oblasti omezených veřejných prostředků. Rychle se měnící prostředí vyžaduje, aby vlády rychle reagovaly pomocí centrálních strategií. Tlak na krátkodobé úspory vytváří potřebu jasných priorit s cílem zabránit narušování základních služeb a kapacit.
Důvěra veřejnosti ve vládu	Hranice veřejného sektoru se rozostřují v důsledku privatizace, outsourcingu a partnerství veřejného a soukromého sektoru, jakož i dalších moderních metod poskytování služeb a tvorby politik. Tato situace má dopady na veřejnou odpovědnost při poskytování politik a služeb; Očekává se, že národní vlády budou reagovat na globální krize, které vznikají za hranicemi jejich států. Povaha politického prostředí se mění. Společenské výzvy zvyšují nedůvěru ve vládu a v její reakce. Sociální a politická hnutí zpochybňují legitimitu státu.

Zdroj: Na základě Pollita⁶¹ a vlastní adaptace

⁶¹ Pollit, Christopher, *Future Trends in European Public Administration and Management*., „An outside-in Perspective, COCOPS, 2014.